

OBSERVATIONS DU SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE SUR LA REFORME DES INJONCTIONS DE PAYER

Les propositions de modifications méritent quelques développements généraux, avant de rentrer dans le détail du texte. Les IP relèvent du contentieux de l'impayé, contentieux qui connaît une baisse régulière depuis 2014 (886 688 demandes à cette date, contre 657274 en 2019). Parmi ce contentieux, la part des injonctions de payer a diminué, passant de 541278 à 383371, soit de 61% à 58%. Il s'agit d'un contentieux qui était traité très majoritairement par les TI (en 2019, 375949 requêtes en injonction de payer ont été introduites devant les TI, et 7422 devant les TGI). L'étude d'infostat justice consacrée au sujet identifie plusieurs causes pouvant expliquer ce déclin : l'adoption de la loi de régulation bancaire et financière – dite loi Lagarde - en 2010, avec une baisse régulière de la part des ménages ayant recours aux crédits à la consommation, et la création de procédures simplifiées permettant aux huissiers de délivrer dans certaines hypothèses des titres exécutoires.

Il s'agit d'un domaine avec une activité normative relativement intense, puisque la LPJ a créé une juridiction nationale des injonctions de payer, centralisant le contentieux. Les motifs de l'étude d'impact étaient, à titre principal, justifiés par la volonté de faire une économie d'échelle en centralisant le traitement des IP et en mettant en place une dématérialisation complète de leur traitement. Nous nous sommes à l'époque fortement opposés à la création d'une telle juridiction, qui risquait, notamment au vu des projections en termes de recrutement de faciliter la délivrance d'IP sans contrôle réel de la part d'un magistrat, et donc de servir dans les faits les intérêts des créanciers – notamment des établissements de crédits - de manière injustifiée. S'il a été annoncé que la création de la JUNIP était abandonnée pour le moment, les dispositions de la LPJ sont toujours en vigueur, et nous nous montrerons vigilants pour que les annonces du ministre se concrétisent dans la loi.

Le présent projet de décret est donc le nouvel épisode d'une volonté de réforme ayant pour but de simplifier le traitement des injonctions de payer. Cette relative frénésie normative interroge. Pourquoi vouloir à tout prix simplifier la procédure d'injonction de payer alors qu'il s'agit d'ores et déjà d'une procédure qui manque de garanties ? Est-ce, pour des motifs purement gestionnaires, afin d'encourager le recours aux IP pour entraîner une baisse des saisines au fond ? Est-ce pour satisfaire aux demandes des créanciers et de leurs mandataires ? Est-ce pour alléger le travail des greffiers plutôt que d'en recruter massivement ?

D'une manière générale, nous ne sommes pas favorables à une simplification de la procédure d'injonction de payer. Le seul fait que d'autres systèmes juridiques accordent la force exécutoire à des décisions prises au terme d'une procédure non contradictoire ne saurait justifier une extension indéfinie des injonctions de payer. Nous considérons qu'il s'agit d'une forme dégradée de contrôle du juge. A cet égard, il n'est pas anodin de noter que, selon l'étude d'infostat justice, le taux d'acceptation des injonctions de payer décroît au fur et à mesure que le montant de la demande augmente, ce qui peut être mis en lien avec de la répartition des requêtes selon leur objet (crédit à la consommation ou non) entre juges d'instances/JCP et MTT au sein des juridictions.

Dans les faits, les IP restent une arme à l'usage exclusif des créanciers. De nombreux magistrats – et notamment les magistrats en charge des saisies des rémunérations – constatent quotidiennement dans leur pratique professionnelle combien les injonctions de payer peuvent prêter à des pratiques profondément attentatoires aux droits des débiteurs, qui ne comprennent pas toujours la valeur de la décision ou les voies de droit qui leurs sont offertes et qui se voient souvent opposer des ordonnances portant injonction de payer bien des années après, avec, au demeurant, des intérêts d'un montant nettement supérieur à celui de la créance principale. Le seul fait, dans le projet de décret, de prévoir que « l'acte de signification indique **de manière très apparente** le délai dans lequel l'opposition doit être formée » ne règle en rien ces difficultés, les termes usités n'étant compréhensibles que par un public suffisamment informé. A cet égard, il pourrait être intéressant de s'inspirer des obligations existant en matière de crédit à la consommation qui prévoient des formulations types à insérer, le lieu où les insérer, et la taille du texte en question pour garantir une bonne compréhension du droit.

Le projet de décret porte à titre principal sur la phase de l'apposition de la formule exécutoire, soit la phase intervenant après le dépôt de la requête par le débiteur ou tout mandataire (1), son enregistrement par le greffe sur IPWEB (2), son traitement par le magistrat (3), l'impression puis la signature de l'ordonnance (4), la communication par le greffe de l'ordonnance (5), puis la signification par le créancier ou son mandataire de la copie certifiée conforme de la requête et de l'ordonnance au débiteur (6). L'apposition de la formule exécutoire est réalisée par le greffe une fois expiré le délai d'un mois suivant la signification. Le projet de décret prévoit que dès la communication de l'ordonnance portant injonction de payer, celle-ci est revêtue de la formule exécutoire. L'ordonnance ne devient cependant un titre exécutoire qu'après l'expiration d'un délai d'un mois suivant sa notification (article 1422 modifié – ce qui contribue d'ailleurs à obscurcir la notion de formule exécutoire puisque celle-ci est apposée avant que la décision ne soit un titre exécutoire).

Il s'agit donc d'une suppression pure et simple de la phase d'apposition de la formule exécutoire. Cette phase n'était pourtant pas dénuée d'intérêt à l'origine, et nous devons rappeler que dans l'état du droit antérieur au décret du 12 mai 1981, cette apposition se faisait après intervention du juge qui avait rendu l'ordonnance. En effet, cette phase permet un contrôle par le greffe, et implique de la part du créancier ou de ses mandataires une vigilance sur les modalités procédurales à respecter.

Il convient de souligner que lors de l'apposition de la formule exécutoire, il est possible de s'assurer que :

- l'ordonnance a été signifiée. Certes, le greffe ne contrôle pas la validité de la signification. Néanmoins, son regard modifie inévitablement le comportement du créancier, et présente un gage de qualité de la signification.
- l'ordonnance n'est pas non avenue. Il existe deux motifs rendant non avenue l'ordonnance : soit parce qu'elle n'a pas été signifiée dans le délai de 6 mois de sa date (article 1411 du CPC), soit parce que la demande tendant à l'apposition de la formule exécutoire n'a pas été présentée dans le délai d'un mois suivant l'expiration du délai d'opposition ou le désistement du débiteur (article 1423 du CPC : L'ordonnance est non avenue si la demande du créancier n'a pas été présentée dans le délai d'un mois suivant l'expiration du délai d'opposition ou le désistement du débiteur).

Avec la suppression de l'apposition de la formule exécutoire, ce contrôle est donc totalement supprimé. Il est certain qu'il permettra d'économiser quelques effectifs de greffe qui n'auront pas à échanger avec le créancier ou son mandataire. Pour autant, cette économie – qui bénéficiera tout autant au créancier - ne nous semble pas justifiable et va encore se faire au détriment des débiteurs.

Par ailleurs, cela risque d'accélérer une tendance de fond : celle de la cession de titre exécutoires à des sociétés de titrisation. Dans les faits, elle intervient souvent plusieurs années après la signification. Grâce à l'évolution projetée, la cession de titre pourra intervenir dès l'obtention de l'ordonnance, et à de multiples reprises jusqu'à la prescription du titre exécutoire, avec des intérêts qui peuvent s'accumuler.

En conséquence, nous nous opposons à la réforme envisagée.